

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 443

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LARIZZA, MICELE e PAPPALARDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 1996 (*)

—————

Istituzione dell’Agenzia per l’assicurazione del commercio
con l’estero

—————

() Testo non rivisto dai presentatori.*

ONOREVOLI SENATORI. - La Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE), istituita a suo tempo presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA-Spa) con legge 24 maggio 1977, n. 227, e successive modificazioni, come ente pubblico economico dotato di autonomia patrimoniale e di gestione, a seguito della privatizzazione dell'INA si è venuta a trovare in una situazione paradossale alla quale il presente disegno di legge intende porre urgente rimedio: ci troviamo infatti in presenza di un ente pubblico economico divenuto sezione di una società per azioni.

Va inoltre ricordato che il decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito dalla legge 29 gennaio 1992, articolo 1, comma 1, e la delibera del CIPE del 25 marzo 1992, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 78 del 2 aprile 1992, avevano inserito anche la SACE tra gli enti da trasformare e da sottoporre alla normativa generale delle società per azioni. Dopo approfondito esame, le amministrazioni competenti sono tuttavia giunte alla determinazione che tale indirizzo non possa applicarsi alla SACE, che assicura in prevalenza (oltre il 90 per cento) rischi politici, non assicurabili dal mercato privato per le costanti perdite di esercizio, fenomeno comune a tutti i principali organismi assicurativi internazionali.

Al contrario, la copertura dei rischi commerciali è stata prevalentemente assunta dal mercato privato, sia in Italia (dalla SIAC - Società italiana assicurazione crediti di Roma e dalla Viscontea di Milano, che con la SACE hanno un rapporto di riassicurazione) che all'estero: è sembrata pertanto non economica la trasformazione della SACE in società per azioni, con iniziale capitale pubblico, per gestire rischi politici

che danno luogo a costanti perdite d'esercizio e rischi commerciali già coperti da società private.

Il presente disegno di legge intende anche superare l'attuale legislazione che appare ormai datata. Diciotto anni orsono la cosiddetta legge Ossola (legge 24 maggio 1977, n. 227, e successive modificazioni), che dava vita alla SACE (Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione), ha rappresentato una novità coraggiosa ed ha consentito di adeguare il sistema italiano dell'assicurazione dei crediti all'esportazione ai livelli dei nostri concorrenti. Per un certo periodo di tempo, infatti, l'azione della SACE è stata efficace ed ha consentito di elevare la copertura assicurativa delle nostre esportazioni da poco più dell'8 per cento fino a circa il 20 per cento.

Ora la situazione è tornata ai livelli precedenti il 1977, pur riconoscendo gli sforzi recenti per un rilancio di tale attività essenziale per allineare il nostro commercio con l'estero a quello degli altri Paesi industrializzati.

Senza voler approfondire tutte le cause di tale crisi, sembra necessario mettere in evidenza alcuni elementi che sono alla base delle disfunzioni e dei ritardi del sistema assicurativo dei crediti all'esportazione del nostro Paese, che penalizzano sia gli operatori, in particolare la minore impresa, sia l'economia italiana.

I primi elementi che hanno pesato sulla SACE, ma anche sull'azione di tutti gli altri strumenti ed enti preposti al commercio con l'estero, sono la persistente mancanza (evidenziata da tutti i centri di ricerca e dagli osservatori economici) di una vera e propria strategia di politica economica estera e, cosa ancora più grave, l'assenza di una

sede unitaria per determinare l'orientamento e il coordinamento delle politiche e delle iniziative di commercio con l'estero, nel momento in cui si assiste a mutamenti sensibili nella domanda mondiale. Infatti il nostro Paese ritarda (come del resto ha messo in evidenza l'andamento della nostra bilancia commerciale in questi ultimi anni) nel predisporre misure efficaci di politica economica per rafforzare tecnologicamente l'apparato produttivo italiano allo scopo di realizzare una complessiva capacità competitiva dell'Italia, in particolare per quanto riguarda il ruolo essenziale delle piccole e medie imprese.

Ora, con il fallimento del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) come strumento di coordinamento (perchè ha rinunciato a svolgere la propria funzione istituzionale, che era quella di emanare criteri e direttive politiche generali valide per tutti gli operatori, limitandosi ad intervenire su questa o quella commessa), il Ministero del tesoro, Ministero vigilante della SACE, ha finito per svolgere di fatto le funzioni di ministero dell'economia, con le conseguenze che si possono immaginare. È infatti prevalsa una concezione restrittiva e ragionieristica che ha limitato o addirittura interrotto i rapporti con decine di Paesi in via di sviluppo, perchè momentaneamente indebitati, verso i quali occorreva invece continuare ad investire, come hanno fatto altri Paesi industrializzati che hanno mantenuto aperte prospettive di scambi poi rivelatesi utili per lo sviluppo delle loro economie.

La SACE ha pagato il prezzo di una lunga crisi di direzione, che ha pesato sugli indirizzi generali e sulla sua capacità di elaborare e predisporre tempestivamente strumenti adeguati alla evoluzione dei mercati mondiali.

Fin dal 1993 due distinti gruppi di lavoro hanno affrontato le problematiche relative alla modifica della legge n. 227 del 1977: un gruppo di analisi e concertazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed

una commissione presso il Ministero del tesoro.

Ambedue i gruppi di lavoro hanno considerato l'assicurazione del credito all'esportazione tra gli specifici strumenti del sostegno pubblico all'internalizzazione, quello oggi più decisivo per far concorrere l'*export* alla difesa dell'occupazione.

In questo contesto i due gruppi di lavoro hanno ritenuto la riforma della SACE uno dei fattori cruciali di quel processo di riordino della legislazione (e dei connessi strumenti operativi) necessario per la competitività strutturale a livello internazionale del nostro sistema economico-industriale. La riforma della normativa della SACE è stata considerata sotto il profilo sia istituzionale sia gestionale. Nei rapporti vengono individuate e precisate le ragioni molteplici che spingono ad un riesame del funzionamento della SACE.

Riconosciuta l'esigenza di assoggettare la struttura assicurativa al principio della tendenziale economicità di gestione, sorge l'opportunità di regolare compiutamente competenze, poteri dei vari organi e modalità di esercizio, sia per garantire maggiore trasparenza delle decisioni sia per elevare, mediante chiarezza dei ruoli e delle responsabilità dei suoi organi interni, l'efficacia e la funzionalità dell'Ente.

Le considerazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri non hanno dato luogo ad iniziative legislative, ma solo ad una relazione conclusiva; la Commissione «Draghi» ha invece elaborato prima una proposta di legge e successivamente il testo di un decreto-legge, attualmente presso il Ministero del tesoro ed il Ministero del commercio estero in attesa di essere presentato in sede politica.

Il presente disegno di legge vuole fungere da stimolo per il superamento dell'attuale fase di stallo (l'ente è virtualmente paralizzato nella sua funzione di sostegno assicurativo che si protrae ormai da circa due anni) e rendere pienamente operativo uno strumento

di peculiare importanza nel contesto della politica economica nazionale.

In questa situazione, e tenendo conto delle osservazioni dei diversi centri di ricerca e dell'esperienza dei nostri concorrenti, in particolare di numerosi Paesi europei, abbiamo ritenuto urgente mettere mano ad una riforma del sistema di assicurazione dei crediti all'esportazione, innanzitutto trasformando la SACE in una vera e propria Agenzia dotata della necessaria autonomia e di una rete di sedi o sportelli in Italia e all'estero attraverso il collegamento con il sistema bancario, allo scopo di consentire alla minore impresa di accedere ai fondi per l'assicurazione a breve (oggi in parte inutilizzati), per ridurre così i costi ed aumentare la competitività complessiva delle imprese italiane nei mercati esteri.

Il disegno di legge propone quindi alcune innovazioni per rendere più snella ed efficiente l'attività di assicurazione dei crediti all'esportazione.

In primo luogo, si tratta di interrompere la dipendenza della Sezione dall'INA, dato che come ente pubblico economico la SACE non può permanere nell'attuale situazione che la vede sezione di una società per azioni.

In secondo luogo, si tratta di sottrarre la SACE alla vigilanza del Ministero del tesoro, che non può svolgere una funzione che è essenzialmente di indirizzo politico. Tale vigilanza può essere affidata alla Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nella prospettiva indicata dal presente disegno di legge, che prevede la soppressione del Ministero del commercio con l'estero.

L'ultimo problema, ma non in ordine di importanza, è quello di dotare l'Agenzia di una rete capillare di sportelli per garantire la possibilità alla minore impresa di accedere all'assicurazione dei crediti all'esportazione. Questo problema, lasciato insoluto a diciotto anni dalla creazione della SACE, è a nostro avviso il più rilevante, in quanto ha determinato un limitato utilizzo dell'assicurazione a breve ed ha quindi impedito una presenza

stabile della minore impresa sui mercati internazionali.

Il disegno di legge alla vostra attenzione realizza un collegamento con il sistema bancario nazionale al fine di utilizzare gli sportelli bancari a disposizione delle imprese per le operazioni di assicurazione dei crediti all'esportazione.

Ci rendiamo conto che non basta un rinnovamento degli organi e uno snellimento dell'attività della assicurazione dei crediti all'esportazione per realizzare una maggiore competitività dei nostri prodotti sui mercati internazionali. Sono certamente necessari una nuova politica economica, un aumento delle risorse destinate al finanziamento delle nostre esportazioni, la predisposizione di strumenti e di procedure le più sofisticate per i crediti e per l'assicurazione di tali finanziamenti, l'allargamento della gamma delle valute assicurabili per ciò che riguarda il rischio di cambio, il potenziamento dell'assicurazione dei rischi commerciali, la predisposizione di polizze di assicurazione di rapida definizione, in quanto una riduzione dei tempi delle operazioni rappresenta un aspetto importante per la riduzione dei costi delle imprese allo scopo di ottenere un aumento complessivo della competitività del sistema Italia sui mercati internazionali. E tuttavia quelle che proponiamo alla vostra attenzione sono proposte destinate a migliorare sensibilmente l'azione di uno strumento essenziale per una nuova politica di commercio estero, un punto di passaggio obbligato per realizzare una nuova strategia di politica economica estera, che è l'obiettivo verso il quale devono tendere le forze imprenditoriali e le stesse forze politiche democratiche.

L'articolo 1 prevede la soppressione del Ministero del commercio con l'estero.

L'articolo 2 prevede l'obbligo per il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di definire e di coordinare le linee generali della politica del commercio estero adottando entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore

della legge e successivamente, almeno ogni sei mesi, direttive per le amministrazioni e gli enti pubblici di internazionalizzazione.

L'articolo 3 prevede il trasferimento della SACE presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e la sua soppressione entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 4 istituisce l'Agenzia per l'assicurazione del commercio con l'estero (AAACE) presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia patrimoniale e di gestione, subentra nei rapporti attivi e passivi instaurati dalla SACE entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge sulla base di uno statuto che disciplinerà l'ordinamento ed il funzionamento dell'Agenzia, nonchè le procedure per la gestione, cessione, recupero dei crediti anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Agenzia a mezzo di un proprio magistrato che assiste alle riunioni del comitato di gestione e del collegio dei revisori dei conti.

L'articolo 5 disciplina il funzionamento dell'Agenzia che è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero del tesoro. Viene tra l'altro prevista la possibilità che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministero del tesoro, sentite le organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative, provveda con apposito decreto ad individuare ulteriori rischi ed operazioni assicurabili da parte dell'Agenzia ed agevolabili da parte della banca o delle banche che per conto

dello Stato concedono contributi agli interessi sulle operazioni di commercio con l'estero. Il finanziamento dell'attività dell'Agenzia è assicurato dal bilancio dello Stato.

L'articolo 6 definisce gli organi dell'AAACE (presidente, comitato di gestione, comitato consultivo, collegio dei revisori dei conti, direttore generale).

L'articolo 7 detta la composizione del comitato di gestione, i cui componenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e durano in carica quattro anni. Si prevede inoltre che con il medesimo decreto vengano nominati il presidente e il vice presidente del comitato di gestione.

L'articolo 8 detta la composizione del comitato consultivo e le sue funzioni.

L'articolo 9 detta la composizione del collegio dei revisori dei conti, il cui presidente e i cui membri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta. Con le stesse modalità vengono nominati i due membri supplenti.

L'articolo 10 prevede che il direttore generale dell'Agenzia partecipi con voto consultivo alle riunioni del comitato di gestione e ne determina le mansioni, disciplinando nel contempo i requisiti professionali richiesti.

L'articolo 11 disciplina le convenzioni tra l'Agenzia, le associazioni di categoria, le banche e le agenzie di servizi assicurativi.

L'articolo 12 fissa le norme transitorie e finali; tra queste viene disciplinato il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia secondo il contratto collettivo di lavoro del personale dipendente dalle imprese di assicurazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Suppressione del Ministero del commercio con l'estero)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministero del commercio con l'estero è soppresso.

2. Le competenze e i rapporti del Ministero del commercio con l'estero sono trasferiti a una direzione generale per il commercio estero costituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione della direzione generale valute, che viene trasferita al Ministero.

3. Il personale del Ministero del commercio con l'estero è trasferito con il medesimo livello al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato o, a domanda, ad altre amministrazioni dello Stato, se queste ultime sono consenzienti.

Art. 2.

(Compiti del Comitato interministeriale per la programmazione economica)

1. Allo scopo di definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica di approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) adotta, entro centoventi giorni dalla data di entrata

in vigore della presente legge e, successivamente, almeno ogni sei mesi, direttive per le amministrazioni e gli enti pubblici di internazionalizzazione, alle quali questi ultimi devono attenersi.

Art. 3.

(Trasferimento e soppressione della SACE)

1. La Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE), istituita con legge 24 maggio 1977, n. 227, e successive modificazioni, è trasferita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e soppressa entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

(Istituzione dell'Agenzia per l'assicurazione del commercio con l'estero)

1. È istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato l'Agenzia per l'assicurazione del commercio con l'estero (AACE), ente pubblico economico con sede in Roma, di seguito denominata Agenzia.

2. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia patrimoniale e di gestione, adempie alle funzioni a essa attribuite dalla presente legge, sulla base dei criteri e delle direttive impartite dal CIPE.

3. L'Agenzia subentra nei rapporti attivi e passivi instaurati dalla SACE. La successione avviene entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di uno statuto che disciplina l'ordinamento e il funzionamento dell'Agenzia, nonchè le procedure per la gestione, cessione, recupero dei crediti anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato.

4. Lo Statuto di cui al comma 3 è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro.

5. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Agenzia a mezzo di un proprio magistrato che assiste alle riunioni del comitato di gestione e del collegio dei revisori dei conti.

Art. 5.

(Funzionamento dell'AACE)

1. L'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero del tesoro.

2. Gli impegni assicurativi dell'Agenzia sono garantiti dallo Stato.

3. Le funzioni dell'Agenzia rimangono quelle stabilite dall'articolo 3 e dai commi primo e secondo dell'articolo 8 della legge 24 maggio 1977, n. 227.

4. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative, provvede con apposito decreto, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, e successivamente ogni qualvolta lo ritenga necessario, a individuare ulteriori rischi e operazioni assicurabili da parte dell'Agenzia e agevolabili da parte della banca o delle banche che per conto dello Stato concedono contributi agli interessi sulle operazioni di commercio con l'estero.

5. Sono abrogati i commi terzo, quarto e quinto dell'articolo 8 della legge 24 maggio 1977, n. 227.

6. Il finanziamento dell'attività dell'Agenzia è assicurato dal bilancio dello Stato attraverso il fondo di dotazione di cui all'articolo

13 della legge 24 maggio 1977, n. 227; il limite degli impegni assumibili in garanzia da parte dell'Agenzia rimane quello fissato dall'articolo 17 della citata legge n. 227 del 1977.

Art. 6.

(Organi dell'AACE)

1. Gli organi dell'Agenzia sono:

- a) il presidente;
- b) il comitato di gestione;
- c) il comitato consultivo;
- d) il collegio dei revisori dei conti;
- e) il direttore generale.

Art. 7.

(Presidente e comitato di gestione)

1. Il comitato di gestione è composto da nove membri effettivi di cui uno con funzioni di presidente e nove supplenti, di cui:

- a) un rappresentante designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) un rappresentante designato dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- c) un rappresentante designato dal Ministero degli affari esteri;
- d) un rappresentante designato dal Ministero del tesoro;
- e) il segretario del CIPE in rappresentanza del Ministero del bilancio e della programmazione economica;
- f) un rappresentante delle banche incaricate di concedere contributi agli interessi nelle operazioni di commercio con l'estero;
- g) tre esperti scelti tra persone di comprovata cultura economica, tecnica e amministrativa, anche nel settore pubblico, con particolare esperienza di rapporti economici internazionali.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, nomina il presidente, il vice presidente e gli altri componenti del comitato di gestione, nonchè i membri supplenti dello stesso.

3. Il comitato di gestione può delegare al direttore, ai dirigenti e ai funzionari dell'Agenzia le proprie competenze relativamente a operazioni con caratteristiche e limiti d'importo da determinarsi da parte del comitato stesso.

Art. 8.

(Comitato consultivo)

1. Il comitato consultivo è nominato dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed è composto da quindici rappresentanti, di comprovata esperienza nelle materie attinenti l'attività dell'Agenzia, degli operatori economici dell'industria, del credito e delle altre categorie interessate.

2. Il comitato consultivo ha la funzione di formulare proposte o pareri su argomenti a esso sottoposti dal comitato di gestione, nonchè di esprimere proprie proposte.

Art. 9.

(Collegio dei revisori dei conti)

1. Il collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e da due supplenti.

2. Sono membri effettivi del collegio dei revisori dei conti:

a) un rappresentante designato dal Ministero del tesoro;

b) due rappresentanti designati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

3. Il presidente e i membri del collegio dei revisori dei conti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su

proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministro del tesoro, durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta. Con le stesse modalità vengono nominati i due membri supplenti.

Art. 10.

(Direttore generale)

1. Il direttore generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, deve essere in possesso dei requisiti richiesti agli esperti di cui all'articolo 7, comma 1, resta in carica cinque anni e può essere riconfermato una sola volta.

2. Il direttore generale partecipa con voto consultivo alle riunioni del comitato di gestione, al quale propone l'emanazione dei provvedimenti che ritiene necessari; è incaricato di eseguirne le delibere; sovrintende alle attività degli uffici e sui poteri delegati, ai sensi dello statuto, dal comitato di gestione, al quale riferisce.

3. La carica di direttore è incompatibile con altre attività; il trattamento economico a esso spettante è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Il direttore propone la designazione di due vicedirettori, scelti tra i dirigenti dell'Agenzia, al comitato di gestione che li nomina.

Art. 11.

(Convenzioni)

1. Per lo svolgimento della sua attività l'Agenzia può avvalersi della collaborazione di associazioni di categoria, agenzie del settore assicurativo e di banche, mediante apposite convenzioni.

2. Tali convenzioni possono essere stipulate fra l'Agenzia e i soggetti di cui al comma 1 allo scopo di definire rapporti e condizioni per l'attività di cui all'articolo 3 della legge 24 maggio 1977, n. 227.

3. Lo schema tipo di tali convenzioni è approvato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 12.

(Norme transitorie e finali)

1. Sono espressamente abrogati gli articoli 2, 5, 6, 7, 9, 10 e 11 della legge 24 maggio 1977, n. 227; sono abrogate tutte le altre norme in contrasto con la presente legge.

2. Al personale dell'Agenzia si applicano le disposizioni del contratto collettivo di lavoro del personale dipendente dalle imprese di assicurazione e dei contratti integrativi aziendali. Conseguentemente i rapporti giuridici già instaurati continuano alle stesse condizioni con il nuovo ente, presso il quale è trasferito il personale già addetto alla SACE.